



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **S. A.**, zastoupeného JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Archangelská 1568/1, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2019, č. j. CPR-32849-8/ČJ-2018-930310-V240, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2019, č. j. 52 A 12/2019 - 20,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2019, č. j. 52 A 12/2019 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :****I. Vymezení věci**

[1] Krajské ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 9. 2018, č. j. KRPS-235570-26/ČJ-2018-010022, uložilo žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zároveň stanovilo, že žalobci nelze po dobu 6 měsíců umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a dobu k vycestování mu určilo v délce 10 dnů od právní moci rozhodnutí, přičemž konstatovalo, že se na žalobce ve smyslu § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevztahují důvody znemožňující vycestování. Správní orgán prvního stupně shledal, že žalobce vykonával v období od 27. 7. 2018 do 3. 8. 2018 stavební práce spočívající v montáži sádkartónů na stavbě bytových domů v obci Horoměřice, ul. T. G. Masaryka, bez platného povolení k zaměstnání, tj. jako cizinec byl na území České republiky zaměstnán bez povolení k zaměstnání.

[2] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím poté zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

## II. Posouzení věci krajským soudem

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze, který v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud vyšel z rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Těmito znaky jsou: 1) soustavnost, 2) osobní výkon práce a 3) vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Žalovaná za účelem zhodnocení charakteru činnosti žalobce vycházela především z protokolu o výslechu žalobce. Podle krajského soudu žalovaná dostatečně nezjistila stav věci. V řízení nebylo prokázáno, zda činnost žalobce lze považovat za výkon závislé práce, neboť ze správního spisu neplyne, pro kterého zaměstnavatele a za jakých podmínek ji vykonával, kdo žalobce úkoloval, kontroloval a jaká byla jeho odměna. Bylo povinností správních orgánů prokázat, že žalobce vykonával závislou práci a kdo byl jeho zaměstnavatelem. Pokud správní orgány vycházely pouze z výslechu žalobce, aniž by svoje závěry o tom, že vykonával závislou práci, opřely o jiné důkazy, zatížily tím svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Krajský soud zdůraznil, že uložení správního vyhoštění je závažným zásahem do práv účastníka řízení, a proto je před takovým rozhodnutím nutné zjistit řádně a nepochybně skutkový stav.

## III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Společně s kasační stížností stěžovatelka podala rovněž návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[6] Skutečný stav věci byl podle stěžovatelky dostatečně zjištěn k učinění závěru, že žalobce se dopustil protiprávního jednání, kterým naplnil skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. Z výpovědi žalobce je dostatečně prokázáno, že na území České republiky vykonával pracovní činnost, kterou lze považovat za výkon závislé práce, a tedy učinit závěr, že zde byl zaměstnán bez povolení zaměstnání, ač k tomu nebyl oprávněn. Je sice pravdou, že není přesně identifikován jeho zaměstnavatel, ale podle žalobce se na práci ústně domluvil se svým známým, jehož prostřednictvím tuto práci získal, ten ho tam také přivezl a uvedl. Dal mu zálohu, domluvil se s ním na odměně za odvedenou práci a i na době jeho pracovní činnosti na stavbě. Lze tedy dospět k závěru, že na stavbě pracoval pro svého známého. Na stavbě pak byl kontrolován pravidelně mistrem. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že spisovým materiálem je jednoznačně prokázáno, že žalobce byl na území České republiky zaměstnán. Jeho práce naplňovala definiční znaky závislé práce, neboť z výše uvedeného je dostatečně prokázáno, že práci vykonával ve vztahu podřízenosti, jménem jiného subjektu a na jeho účet, na základě pokynů, pod kontrolou a za odměnu.

[7] Krajský soud navíc vůbec nevzal v potaz, že žalobce na území České republiky vstoupil a pobýval pouze na základě biometrického cestovního dokladu Moldavska. Vzhledem k tomu, že účelem pobytu na území ČR byla výdělečná činnost (což bylo v rámci předmětného správního řízení prokázáno), vztahovala se na žalobce vízová povinnost stanovená Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam

třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (dále jen „Nařízení č. 2018/1806“). Vykonávat výdělečnou činnost na území České republiky pouze na základě biometrického cestovního dokladu Moldavska je tedy vyloučeno. Již samotné zjištění, že žalobce nebyl držitelem jakéhokoliv víza či oprávnění k pobytu je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž již není rozhodné, pro jaký subjekt onu výdělečnou činnost měl žalobce vykonávat.

[8] Současně lze rozsudek považovat za nepřezkoumatelný, neboť způsob a rozsah odůvodnění důvodů, pro které bylo rozhodnutí stěžovatelky zrušeno, je s ohledem na skutečnosti zjištěné v rámci vedeného řízení nesrozumitelný a nevychází z toho, co bylo v rámci správního řízení zjištěno a uváděno. Krajský soud se ve svých závěrech odchyluje i od konstantního způsobu posuzování obdobných případů Nejvyšším správním soudem.

[9] Žalobce k obsahu kasační stížnosti uvedl, že ji považuje za zcela bezdůvodně podanou, a proto „navrhuje tuto kasační stížnost jako nepřipustnou odmítnout“.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění, policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, *je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.*

[13] Podle § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *[z]aměstnáním se pro účely tohoto zákona rozumí výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu. Za zaměstnání se rovněž považuje plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.*

[14] Podle § 89 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti *[c]izinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikové převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti pak [c]izinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.*

[15] Nařízení č. 2018/1806 stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Podle čl. 4 odst. 1 Nařízení č. 2018/1086 *[s]tátní příslušníci třetích zemí uvedených na seznamu v příloze II jsou osvobozeni od vízové povinnosti stanovené v čl. 3 odst. 1 pro pobyt, jejichž celková délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů. Podle čl. 6 odst. 3 Nařízení č. 2018/1806 [č]lenský stát může učinit výjimky z osvobození od vízové povinnosti*

stanovené v článku 4, pokud jde o osoby, které vykonávají během svého pobytu výdělečnou činnost. Nařízení vlády č. 215/2017 v § 4 odst. 1 stanoví, že [s]tátní příslušníci zemí uvedených v příloze II k nařízení Rady (ES) č. 539/2001, v platném znění, podléhají vízové povinnosti pro pobyty na území České republiky, jejichž celková délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů, je-li účelem jejich pobytu výkon výdělečné činnosti. Nařízení č. 539/2001 bylo nahrazeno právě Nařízením č. 2018/1806, v jehož příloze II je ve výčtu států uvedeno rovněž Moldavsko.

[16] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti z důvodu jeho tvrzené nesrozumitelnosti.

[17] Dle judikatury lze za nesrozumitelné považovat rozhodnutí, jehož „výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (viz rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je taktéž rozsudek, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132). Rozsudek může být dále nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Rozsudek může být nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i z řady dalších důvodů, například pokud v něm soud nejprve označí skutkový a právní závěr vyslovený správním orgánem v napadeném rozhodnutí za správný, a přesto takové rozhodnutí zruší s poukazem na nejednoznačnost právní úpravy, aniž v odůvodnění náležitým způsobem vyloží, v čem tuto nejednoznačnost spatřuje; je-li odůvodnění rozsudku vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, a podobně (viz rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2015, č. j. 9 Azs 61/2015 - 54).

[18] Nejvyšší správní soud žádný ze shora popsaných projevů nesrozumitelnosti v napadeném rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud v rozsudku vylíčil důvody, které ho vedly ke zrušení rozhodnutí žalované. Stěžovatelka primárně nesouhlasí s právním posouzením věci krajským soudem, resp. s jeho závěrem o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, a v této souvislosti poukazuje na nesrozumitelnost závěrů krajského soudu. Skutečnost, že stěžovatelka s právním posouzením krajského soudu nesouhlasí, však nečiní její námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou; námitka je proto nedůvodná.

[19] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatelky, že skutečnosti zjištěné ve správním řízení prokazují, že žalobce na území České republiky vykonával pracovní činnost, kterou lze považovat za výkon závislé práce, a tedy je možno učinit závěr, že zde byl žalobce zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ač k tomu nebyl oprávněn.

[20] Z protokolu o výslechu žalobce vyplynuly následující pro věci rozhodné skutečnosti: Žalobce mj. vypověděl, že biometrický cestovní doklad si zařídil, aby mohl cestovat. Věděl, že na tento doklad nemůže pracovat, ale myslel si, že když bude pracovat brigádně, tak ho nikdo nebude kontrolovat. V minulosti zde pobýval na pracovní vízum asi pět let. V České republice chtěl vydržet zákonem povolené tři měsíce a vydělat si brigádně peníze. K získání povolení k legálnímu zaměstnání nepodnikl nic. Na stavbě to nebyla jeho první práce. Dělal různé práce, vždy několik dní. Za tu dobu si vydělal asi 250,- EUR. Práci v Horoměřicích si našel přes známého, který mu ji doporučil. Co má známý s touto stavbou společného, nevěděl, ale jeho

prostřednictvím získal tuto práci. Seznámili se v České republice, je to Moldavan. Za zprostředkování práce nic neplatil. Na stavbě pracoval týden. Přijel společně se svým známým, který ho tam uvedl a odjel pryč. Než odjel, vyplatil mu zálohu 1.000,- Kč. Poté se ho ujali lidé, kteří tam již pracovali, byli to Češi. Se svým známým se domluvil, že tam bude do soboty a domluvili se na částce 100,- Kč za odpracovanou hodinu. Peníze mu měl vyplatit na ruku po skončení práce. Pracoval vždy od 7:00 hod. do 18:00 hod., každý den mimo neděle. Celou dobu společně s kamarádem prováděli montáž sádkokartonů. Žádnou smlouvu podepsanou neměl, vše bylo domluveno ústně. Něco podepisoval z bezpečnosti práce. Nářadí, které používal, bylo na stavbě, oděv byl jeho. V docházce veden není. Pravidelně ho kontroloval mistr, který byl na stavbě. Byl to Čech, ale jinak ho neznal. Rozhodnutí z úřadu práce na zaměstnání nemá a ani živnostenské oprávnění.

[21] Ve správním spise se nachází rovněž sdělení Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Příbrami, ze dne 15. 8. 2018, v němž je uvedeno, že žalobce nemá v současné době vydáno povolení k zaměstnání, ani není přihlášen žádným zaměstnavatelem.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem stěžovatelky, že žalobce byl na území České republiky zaměstnán. Jeho práce naplňovala definiční znaky závislé práce, neboť v řízení bylo prokázáno, že žalobce po několik dnů vykonával práci ve vztahu podřízenosti, jménem jiného subjektu a na jeho účet, na základě pokynů, pod kontrolou a za odměnu. Neobstojí tak opačný závěr krajského soudu, že nebylo prokázáno, zda činnost žalobce lze považovat za výkon závislé práce, neboť není zřejmé, pro kterého zaměstnavatele a za jakých podmínek ji vykonával, kdo žalobce úkoloval, kontroloval a jaká byla jeho odměna. Nejvyšší správní soud sice souhlasí s krajským soudem v tom směru, že nebylo zjištěno, jak se konkrétně jmenuje zaměstnavatel žalobce, kterým měl být podle všeho jeho známý, jenž mu práci obstaral a měl mu po skončení práce vyplatit odměnu v dohodnuté výši. Stejně tak je pravda, že nejsou známá jména osob, které žalobce úkolovaly a kontrolovaly; z výpovědi žalobce toliko vyplývá, že touto osobou měl být mj. na stavbě přítomný mistr. Absence těchto informací však v podmínkách projednávané věci nijak nezpochybňuje závěr, že žalobce zaměstnání (stavební práce) skutečně po zjištěnou dobu fakticky vykonával. Žalobce sám pak vypověděl, že mu byla za tuto práci slíbena odměna, a jaká byla její výše. Závěr krajského soudu týkající se absence informace o odměně tak nemá ani oporu ve skutkových zjištěních správních orgánů.

[23] Stěžovatelka nadto správně poukázala na skutečnost, že nezávisle na okolnostech jeho faktického zaměstnávání žalobce nebyl podle čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2018/1086 ve spojení s nařízením vlády č. 215/2017 Sb. oprávněn na území ČR výdělečnou činnost vykonávat bez příslušného vízového titulu. Pouze biometrický cestovní doklad Moldavské republiky k výkonu takové činnosti na území ČR nepostačuje (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2019, č. j. 1 Azs 156/2019 - 40).

## V. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na předeslané Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán.

[25] Vzhledem ke skutečnosti, že soud rozhodl bezodkladně o věci samé, nerozhodoval již samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[26] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku, ale spolu s ním i výrok II. o nákladech řízení, neboť je na výroku I. závislý. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. března 2020

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu